

La economía liberal de Salvador Camacho Roldán

INTRODUCCIÓN

Hace un siglo, Colombia atravesaba por uno de los periodos más oscuros de su historia. El país estaba en medio de la guerra de los Mil Días. El gobierno del momento ejercía el poder de manera arbitraria e intransigente, y el panóptico estaba lleno de ciudadanos cuyo único delito era profesar ideas políticas distintas de las oficiales. La guerra se financiaba con emisión pura y simple, sin importar la hiperinflación que ella generaba. Las endebles bases del Estado de Derecho habían sido minadas por el golpe de Marroquín, quien antes del fin de su periodo de gobierno presidiría sobre la separación de Panamá. Casi al tiempo, la República perdió a dos de sus mejores hombres. Salvador Camacho Roldán falleció en El Ocaso, Cundinamarca, y Santiago Pérez en París. Estos compañeros de generación tuvieron muchas cosas en común. Tal vez la más significativa fue una visión del país que se apartaba radicalmente de la sombría realidad de 1900.

En 1887, por cuestiones de negocio, Camacho Roldán había viajado a los Estados Unidos. A su regreso redactó un libro, *Notas de Viaje*, donde consignó sus impresiones. La obra, como ocurre con la generalidad

de sus escritos, muestra una inteligencia privilegiada y una gran diversidad de intereses. Camacho pasa con facilidad de la descripción poética del paisaje a la tabla donde se presentan las cifras de la población y riqueza de la comarca respectiva. Era suyo lo que Pascal llamó “el espíritu de la fineza”, o sea, la capacidad de unir y ordenar una multitud de principios y hechos aparentemente obvios pero cuya comprensión cabal requiere una visión del conjunto.

Un tema central de *Notas de Viaje (NV)* es la comparación de dos valles que recorrió Camacho en su viaje, los del Magdalena y del Mississippi. Es de alguna forma un tratado de desarrollo económico comparado. Ambas regiones tenían una excepcional dotación de riquezas naturales y una situación geográfica estratégica, pero el contraste entre el resultado de su ocupación y aprovechamiento por el hombre era notable. Y resultaba inevitable preguntar el porqué de esas diferencias.

Una parte importante de la respuesta está dada por un intercambio entre Camacho Roldán y un periodista norteamericano que lo entrevistó en la ciudad de Cincinnati. Este le preguntó sus opiniones acerca de las políticas proteccionistas que se aplicaban en los Estados Unidos, y Camacho expresó su desacuerdo, señalando que «la titulada

protección a las manufacturas, protegerá a los dueños de las fábricas, a los grandes ricos, que son pocos, con perjuicio de los consumidores pobres, que son los muchos» (NV, 598). El periodista, perplejo, replicó que la prosperidad de los Estados Unidos se debía a la industrialización amparada por altos aranceles. Las siguientes palabras de Camacho Roldán resumen la clave de su pensamiento económico y social: «Excúseme usted, señor, yo he creído observar más bien que la prosperidad de los Estados Unidos se debe a sus instituciones liberales; a la división de las tierras baldías en pequeños lotes, al alcance de todo el pueblo; a los productos de la agricultura, que forman las tres cuartas partes de la exportación; a las escuelas públicas; a la ausencia de ejército permanente; a las vías de comunicación rápidas, que proporcionan transportes baratos y un inmenso comercio interior; a la paz de que ustedes han disfrutado. Ustedes podrían luchar con la competencia inglesa sin necesidad de protección aduanera, a favor de su espíritu mecánico y de ser grandes productores de las materias primas». Al despedirse, el periodista le dijo: «Decididamente, usted es discípulo de la escuela de Manchester» (NV, 599).

El liberalismo manchesteriano suele entenderse como el apego incondicional al principio de «*dejad hacer, dejad pasar*» o a la célebre frase de Guizot, «enriquecéos», donde el Estado cumple funciones mínimas y tiene como responsabilidad central no interferir la libre operación del mercado. Sin embargo, para quien lee con detenimiento la respuesta de Camacho, resulta evidente la importancia concedida por él al papel del Estado en el desarrollo económico.

Jagdish Bhagwati en su libro *Economía proteccionista* (1990) contrasta dos estilos de intervención pública en la economía: uno,

basado en la prescripción y la promoción, y otro cuya racionalidad es proscriptiva. Argumenta que el segundo, que utiliza con frecuencia prohibiciones y restricciones (como, por ejemplo, las derivadas de políticas proteccionistas) era típico de la gestión económica de países latinoamericanos y ayuda a explicar sus mediocres resultados. Bhagwati sostiene que el modelo prescriptivo, donde el Estado promueve e insta al sector privado sin coartar su libertad de acción, es preferible y permite entender los mayores logros de algunos países asiáticos en materia de desarrollo económico. Desde un enfoque prescriptivo, el problema no es tanto «dejad hacer» sino «haced que se haga».

Este ensayo tiene el propósito de llevar a cabo una exploración selectiva, en la amplia obra de Camacho Roldán, de las formas cómo él concibió el deber ser de la intervención estatal en la economía dentro de un marco de pensamiento liberal. Esa indagación permite concluir que las políticas económicas promovidas por Camacho y otros liberales radicales del siglo XIX pueden entenderse como un rechazo a la tradición proscriptiva, propia de las instituciones políticas y económicas del periodo colonial. En su reemplazo, se buscaba la consolidación de un nuevo modelo de Estado, que fuera prescriptivo en la terminología de Bhagwati, y que conjugara la libertad económica con la capacidad de crear una nación colombiana moderna y competitiva en términos internacionales.

PENSAR LA NACIÓN COLOMBIANA

Sus contemporáneos y comentaristas posteriores de la obra de Camacho Roldán han destacado la orientación práctica de su pensamiento. Sin embargo, en 1882

pronunció una conferencia en la Universidad Nacional que tuvo por objeto generalizar el análisis del problema: «¿Qué es una nacionalidad?» Más allá de la reflexión abstracta, esta intervención de Camacho fija un temario obligado para discutir lo que fue la nacionalidad colombiana durante la segunda mitad del siglo XIX, e incluso lo que es en los albores del siglo XXI.

El punto de partida de la respuesta de Camacho es: «[Una nacionalidad es] una agrupación humana formada más o menos conscientemente dentro de un territorio limitado, con el pensamiento de la defensa común de cada uno de sus individuos. Objeto común entre muchas voluntades presupone y exige organización, es decir división de labores y esfuerzos entre sus miembros, pensamiento y ejecución, reglas generales de procedimiento, autoridad por una parte y obediencia por la otra» (“Discurso”, *Escritos Varios [EV]*, 1, 218).

Camacho subraya que la nacionalidad, así entendida, no se crea de la noche a la mañana por una decisión política, como lo fue la declaración de independencia; es fruto de la evolución gradual y la interacción entre cada uno de sus componentes.

Descarta la afirmación, lamentablemente aún presente en ciertos nacionalismos extremos de nuestro tiempo, de que la agrupación humana que conforma la nacionalidad tenga que ser homogénea en términos de raza y religión. El caso de los pueblos americanos es otro, pues fueron formados por la confluencia de poblaciones distintas en etnia y cultura. «La íntima comunicación en que necesitaron vivir los hijos del Cáucaso con los de los Andes, debía engendrar, como ha engendrado, ideas cosmopolitas» (*EV*, 1, 219). Camacho celebra que nuestra realidad sea la del mestizaje; sostiene que ello ha servido para

aclimatarnos mejor a las condiciones propias del medio colombiano y afirma que se trata de un pueblo que «al tiempo inteligente y altivo, es una de los más bellos y robustos que han conocido los ojos humanos. Nuestra variedad de razas no es para nosotros un inconveniente, como tampoco lo es la variedad de nuestros climas, ni el múltiple aspecto de nuestra naturaleza risueña» (*EV*, 1 222). Luego de comentar la influencia del contexto geográfico sobre el carácter humano, señala que es el arraigo a un territorio lo que aunado a elementos comunes de historia y costumbres constituye el pueblo de una nación.

Cada pueblo tiene varios elementos adicionales que son necesarios para asegurar la cohesión que es propia de la nacionalidad, que Camacho denomina instituciones. De estas, la primera y fundamental es la organización política, cuyo asunto esencial son «los límites entre la vida colectiva y la vida individual» (*EV*, 1, 228). Plantea un proceso evolutivo en su conformación que culmina en el «principio reconocido y triunfante [...] de que los gobiernos son limitados y que el objeto primero de la sociedad política es la libertad del hombre» (*EV*, 1, 231). Camacho aplica un raciocinio análogo a la definición de lo que el llama los organismos industriales, o sea las estructuras económicas. Siguiendo la tradición intelectual de Adam Smith, señala que la operación de los principios de la división del trabajo y de la especialización conduce a la superioridad del mercado y del libre comercio como formas de organización. Camacho destaca la influencia de avances técnicos en el transporte (los vapores marítimos y los ferrocarriles) y en el desarrollo de instrumentos financieros (la banca y las compañías de seguros) que acercan y hacen más interdependientes las economías de todas partes del mundo. Ello contribuye a

umentar, aún más, las ganancias del intercambio recíproco.

Pero la forma de organización libre y espontánea que es el mercado «requiere seguridad en su funcionamiento y unidad en sus tendencias» (EV, 1, 235), que para Camacho dependen de la organización intelectual que sólo puede lograrse mediante la educación popular y el desarrollo de la capacidad científica y tecnológica. Destaca el papel de las escuelas públicas en la formación de ciudadanos y en la socialización. Prefigurando muchos de los argumentos de la llamada “nueva economía” de nuestros días, Camacho sostiene que el conocimiento es el motor del progreso económico y el determinante de la prosperidad relativa de las naciones. En sus palabras, «Quedarse atrás en la carrera de las ciencias, es morir [...] En la angustiosa expectativa de esa lucha suprema, nuestra sola esperanza debe fincarse en las universidades y las escuelas» (EV, 1, 236).

Camacho reconoce la responsabilidad ineludible del Estado en la organización intelectual de una nación. Dicho en otros términos, la educación universal y la creación de capacidades científicas deben considerarse como bienes públicos, cuya provisión no puede lograrse por medio de mecanismos de mercado, pero que resultan indispensables para el bienestar colectivo, e incluso para el buen funcionamiento del mismo mercado.

Cabe una precisión final acerca del “Discurso” de Camacho Roldán. En el desarrollo del argumento hace reiteradas referencias a la teoría de la evolución y el darwinismo social; muestra de ello es el último fragmento citado. Esta clase de razonamiento fue utilizada con frecuencia para sustentar posiciones políticas de derecha, cuya esencia era la afirmación de

que en la lucha por la supervivencia el progreso social consistía en la eliminación del débil por el más fuerte. Sirvió, también, para aducir la existencia de razas “inferiores” y justificar políticas de corte racista.

Sería un grave error atribuir tales interpretaciones al pensamiento de Camacho. Su posición dista de afirmar la existencia de la lucha por la supervivencia dentro de cada nacionalidad, y subraya la necesidad de generar elementos de aglutinamiento y coordinación en el seno de ella. Sus convicciones personales son totalmente ajenas al racismo, y en *Notas de Viaje* critica de manera reiterada la discriminación contra negros y orientales en los Estados Unidos, comparándola desfavorablemente con las relaciones más armoniosas de nuestro país.

El uso dado por Camacho al darwinismo social se da en otro contexto: las relaciones entre naciones. Debe entenderse como la preocupación del ciudadano de un país pobre y endeble que observa cómo el progreso relativo de otras naciones puede constituirse en una amenaza para su autonomía e integridad. Esa actitud tiene como base el concepto de libertad en la tradición del pensamiento político republicano griego y romano, que se refiere a la independencia real frente a potencias extranjeras de una comunidad política. Es esa la tradición de donde proviene la noción del patriotismo como obligación ética. La discusión contemporánea sobre competitividad de las naciones de Lester Thurow (1992) y Michael Porter (1991), por ejemplo, la retoma de alguna manera.

En las secciones siguientes, se hará una reseña del tratamiento de esas ideas en los documentos públicos y la obra periodística de Camacho Roldán, con especial referencia a la agenda de las grandes reformas radicales del siglo XIX.

EL FIN DE LA ESCLAVITUD, LA
INMIGRACIÓN Y LA EDUCACIÓN
PÚBLICA

La Colombia de Camacho Roldán era un país casi vacío. En más de un millón de kilómetros cuadrados vivían tres millones y medio de habitantes. Era un país de analfabetas; la educación aun en las primeras letras era un privilegio de pocos, tradicionalmente controlado por la Iglesia católica. Era un país que apenas superaba las instituciones de esclavitud y servidumbre que habían sido propias del régimen colonial. En los tres aspectos, las propuestas políticas del radicalismo eran de cambio. Su sustento puede entenderse desde una perspectiva puramente económica: un país más poblado, de ciudadanos educados, tendría mejores perspectivas de prosperidad y desarrollo. Pero también, para volver a las raíces filosóficas del liberalismo, sería un país más libre en todo el sentido de la palabra.

La emancipación de los esclavos era un hecho cumplido en Colombia para cuando Camacho Roldán ingresó a la vida pública, pero su obra contiene varias referencias a esa odiosa institución. Publicó artículos periodísticos acerca de la guerra civil en los Estados Unidos, y sin perder de vista que el elemento central de juicio sobre el conflicto era la inmoralidad de la esclavitud, ofreció la siguiente interpretación económica de la secesión de los estados del Sur: «Encerrada dentro de sus actuales límites, la esclavitud sería infecunda y caería por sí misma; aumentando todos los días el número de los esclavos en el Sur, y no pudiendo exportárseles a nuevos territorios, bajaría su valor y esto ocasionaría pérdidas a sus propietarios. El mejor negocio para los negociantes en carne humana, no es tanto el trabajo que sacan de sus esclavos, cuanto

el mayor valor que obtienen de su reproducción y esta ganancia quedaría muy limitada» (EV, 1, 255).

En 1865, previó la inevitable abolición de la esclavitud en el Brasil (esta tuvo lugar en 1889) y planteó los problemas de la incorporación de los manumisos como ciudadanos de pleno derecho a una sociedad de tradición esclavista. Señaló que un proceso de reforma agraria debería acompañar la emancipación (EV, 1, 295).

Realizó un análisis más detallado de este escenario con base en lo ocurrido en el Estado de Louisiana en *Notas de Viaje*. Las grandes propiedades cuya explotación sólo era viable con mano de obra esclava tuvieron que dividirse, lo que llevó a una reducción del valor de la tierra por efectos de la mayor oferta. Por lo mismo, se elevó el precio relativo de la industria humana, y las pérdidas de los terratenientes se convirtieron en ganancias para los antiguos esclavos (NV, 413). En el discurso pronunciado en la Universidad Nacional en 1882, varias veces citado, hizo referencia a las consecuencias políticas de la abolición en Colombia: «El recuerdo de la esclavitud sólo parece haber producido en nuestros hermanos africanos un amor más profundo a la libertad» (EV, 1, 222).

La escasez de mano de obra frente a la abundancia de tierras en Colombia, junto con la experiencia de países como Estados Unidos de América y los del Cono Sur llevaron a los radicales a preocuparse por el fomento de la inmigración. Como secretario de Hacienda de los Estados Unidos de Colombia en 1870, Camacho Roldán sostuvo correspondencia con empresarios extranjeros y envió circulares a los cónsules colombianos en Europa en las cuales se expresaba el interés del gobierno en apoyar proyectos de colonización en los Llanos orientales y otras partes del territorio

nacional. Destacó los bajos costos de la tierra y otras ventajas, tales como la reducida tributación y la exención del servicio militar (EV, 2, 259-274). Un año después, el gobierno expidió un decreto de protección a los inmigrantes extranjeros. Dadas las condiciones del país y la falta de presupuesto público para subsidiar la inmigración, Camacho Roldán no tuvo expectativas exageradas sobre los resultados de estas gestiones (EV, 2, 460-476).

Cuando escribió *Notas de Viaje*, casi dos décadas después, Camacho Roldán era más pesimista en su apreciación de los atractivos de Colombia para inmigrantes europeos. Señaló que tanto la aspereza del clima como la falta de amenidades de la vida nacional hacían que Colombia difícilmente fuera competitiva con las zonas templadas. Por ello, planteó la posibilidad de abrir nuestras puertas a la inmigración de hombres libres de color del sur de los Estados Unidos de América o de las Antillas y chinos, que en ese momento enfrentaban restricciones en otros países receptores de migración. También sugirió la conveniencia de promover la colonización de los baldíos del valle del Magdalena con pobladores antioqueños y santandereanos (NV, capítulos XIII y XIV).

En cada una de estas propuestas, la consideración de fondo era la misma. La inmensa abundancia de tierras vacías de la Colombia de su época constituía una riqueza apenas potencial. Realizar ese potencial requería la llegada de mano de obra foránea y era responsabilidad del Estado promoverla.

El estímulo a la inmigración buscaba el aumento de la disponibilidad cuantitativa de mano de obra. La provisión de educación pública, su mejora cualitativa. En 1868, Camacho Roldán publicó una nota sobre la ley promulgada por el Congreso en 30 de mayo del mismo año, por la cual se

dictaban medidas para el sostenimiento de la Universidad Nacional, el establecimiento de escuelas normales y de escuelas primarias modelo y la creación de escuelas especiales de agricultura y ganadería. Camacho Roldán apoyó la norma con entusiasmo y citó numerosos casos de progreso social en diversas partes del mundo logrados por medio de la educación popular. En sus palabras, «Educación es moralidad,... educación es seguridad... educación es riqueza... educación es fraternidad» (EV, 3, 586).

El problema, como de costumbre, era la escasez de recursos del Tesoro Nacional. No era clara su capacidad de proveer el medio millón de pesos de la época que costarían los nuevos establecimientos. Camacho Roldán concluyó su escrito citando varios rubros de gasto (el sostenimiento del Ejército y de la Armada, obras como el Capitolio y parte del costo del servicio diplomático, entre otros) que generaban erogaciones comparables y que podrían contraerse para dedicarlos a «la tarea de la educación nacional que ha de rendirnos en el porvenir ciento por uno» (EV, 3, 587). Sin embargo, en su *Memoria de Hacienda* de 1871, Camacho volvió a quejarse de las restricciones económicas que implicaban «un tesoro en bancarrota, un pasivo abrumador de otras épocas y la resistencia tradicional de nuestros pueblos a pagar nuevas contribuciones» (EV, 2, 301).

Para 1881, el propósito liberal de garantizar la educación pública gratuita a los pobres enfrentaba una amenaza más compleja que la pobreza del presupuesto. En un artículo titulado «Punto negro en el horizonte», Camacho Roldán se refirió a un episodio ocurrido en el Estado del Cauca, que luego sería uno de los antecedentes mediatos de la guerra de 1885. El obispo de Popayán había lanzado una campaña para alejar a los niños de las escuelas, aduciendo

entre otros argumentos que, «La Iglesia apostólica, católica y romana, es la única que tiene la misión divina de enseñar a todas las gentes» (citado en *EV*, 2, 110). El comentario de Camacho Roldán contiene una triste premonición de lo que ocurriría con la educación pública durante la Regeneración: «En cuanto a las creencias ajenas, nada tenemos que hacer con ellas: verdaderas o falsas, son propiedad de quienes las profesan, y ante ese derecho nos inclinamos. Hay, sin embargo, algunas de esas creencias que no dicen relación al que las profesa, sino a oprimir las creencias de los demás, y ante ellas, ante esas creencias invasoras del derecho ajeno, no solamente no podemos guardar silencio, sino que juzgamos un deber combatir las y resistirlas en su acción, en defensa del derecho de todos» (*EV*, 2, 102-103).

La propuesta radical de brindar educación pública gratuita en forma masiva no sólo tropezó con limitaciones materiales, sino con la intransigencia de quienes percibieron que ella podría cambiar las estructuras de poder y las convicciones que subyacían en la nacionalidad colombiana.

MANOS MUERTAS Y TENENCIA DE LA TIERRA

Los argumentos de Camacho Roldán a favor de la eliminación de barreras al intercambio de bienes y servicios tienen un corolario lógico: la liberación del mercado de factores productivos. En una economía esencialmente agraria, donde apenas existían asomos de actividad financiera y de mercado de capitales, “factor productivo” significaba tierra. Un indicador que Camacho presenta con frecuencia en sus escritos es la estimación de la riqueza de una economía nacional o local, entendida

como la valoración del conjunto de su finca raíz a precios comerciales.

Ya en 1825 el gobierno de Santander había intervenido en las instituciones que regían la propiedad real al eliminar los mayorazgos. Con eso, se buscó reducir la concentración de la propiedad en pocas manos. Los cambios políticos de la Independencia también modificaron de manera sustancial la estructura de tenencia de tierra.

Pero a mediados del siglo XIX muchas de las mejores tierras del país seguían por fuera de los circuitos de mercado. Pertenecían a “manos muertas”, a instituciones públicas o privadas que las usaban como fuente de rentas. Entre ellas, se contaba en primer lugar la Iglesia católica. También eran “manos muertas” cofradías, fundaciones piadosas y patronímicas, establecimientos de beneficencia e instrucción, municipios y otras corporaciones anónimas de duración indefinida. Sobre muchas propiedades recaía el censo, una especie de renta hipotecaria que gravaba determinados bienes a perpetuidad.

La desamortización de 1861 consistió en la apropiación por parte de la Nación de esos bienes reales y rentas censales. Las instituciones recibieron a cambio títulos de deuda pública con una renta equivalente a la que producían los bienes o censos expropiados. La Nación procedió a rematar la finca raíz, con el ánimo de refinanciar sus pasivos financieros y generar un flujo de caja en efectivo que se requería con urgencia para atender los gastos de la guerra civil en curso. Desde una perspectiva puramente financiera, podría verse la desamortización como una inversión forzosa en instrumentos de deuda pública, cuyo importe fue pagado en especie por las “manos muertas”.

Sin embargo, resulta evidente que los derechos de propiedad de éstas fueron

afectados y posiblemente perjudicados por las medidas, lo cual iría en contra de los principios usuales de quienes defienden la economía capitalista de mercado. Resulta de especial interés la apología de Camacho Roldán, para quien esa objeción era patente. En su serie de artículos sobre la desamortización sigue, sin citarla, la línea de argumento que John Stuart Mill había expuesto en sus *Principios de economía política*. Los derechos de propiedad sobre la tierra, a diferencia de aquellos que se tienen sobre otras formas de capital, no son absolutos sino relativos. Ello, en razón de una diferencia cualitativa: los derechos de propiedad sobre la tierra no son el fruto evidente de esfuerzo económico de los titulares; descansan sobre un reconocimiento o concesión del Estado. Por lo mismo, están sujetos al cumplimiento de una función social, y pueden ser modificados cuando el Estado estime que ésta no se ha cumplido adecuadamente.

La evaluación de las medidas hecha por Camacho Roldán puede entenderse como una justificación de la desamortización con base en la eficiencia del uso económico de los bienes raíces expropiados:

1. La división de las grandes propiedades, que entre nosotros no pueden ser cultivadas por la escasez de los enormes capitales que exigen para su mejora y cultivo.

2. La libre circulación de propiedades; de manera que puedan pasar de manos indolentes a propietarios activos y emprendedores.

3. La sustitución del cultivo en arrendamiento, con el cultivo por el propietario mismo, lo cual implica la conservación y mejora de las fincas.

4. La extensión del círculo de la competencia entre los productos agrícolas, o sea la mejora en la calidad de los productos y la baja en sus precios.

5. La difusión de la propiedad territorial entre mayor número de propietarios; que implica dar mayor respetabilidad y más defensores a la propiedad (*EV*, 1, 148-149).

En los mismos escritos, Camacho entabló una polémica jurídica y económica con el general Tomás Cipriano de Mosquera, quien a pesar de haber sido promotor de la desamortización había sugerido exceptuar algunas rentas censales de la medida (*EV*, 1, 151-163). Camacho utilizó para el efecto el argumento de los costos de transacción. Era tan ilógica la estructura de los gravámenes y tan confusa la forma de transmisión de los derechos de propiedad de censos de un beneficiario a otro, que los costos para los titulares de los bienes afectados excedían de manera amplia las ventajas obtenidas por aquellos. En otros términos, los censos no eran un sistema eficiente de derechos de propiedad y por tanto debían suprimirse.

Camacho Roldán tocó el tema de la tenencia de la tierra en algunos escritos posteriores, y de nuevo adoptó enfoques afines a los de Mill. En una conferencia pronunciada ante el Ateneo de Bogotá en 1884, atacó con dureza el ausentismo de los propietarios de tierras agrícolas como algo que desestimulaba la eficiencia de la explotación y la calidad de vida de quienes estaban vinculados de alguna forma a esas propiedades. Tomó como ejemplo el caso el de los *ausentee landlords* de Irlanda (*EV*, 1, 690). Al describir sus impresiones de su paso por el trayecto entre Bogotá y el valle del Magdalena, hizo hincapié en un hecho: «la tierra permanece inculta y el hombre miserable». Lo atribuyó en parte a la prevalencia del latifundio y de contratos de arrendamiento de corto plazo, que como mecanismo de estímulo al trabajador agrario resultan inferiores a contratos de arrendamiento con periodos más largos o al

metayage o medianería (en el cual el trabajador se queda con una proporción porcentual de lo producido). Camacho argumentó que estos últimos alentaban al trabajador agrario a realizar inversiones de cuyos frutos podría beneficiarse (NV, 51-53). Era otra manera de liberar el potencial productivo del pueblo colombiano.

LA CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Camacho Roldán tuvo interés permanente en proyectos que permitieran mejorar la infraestructura del transporte en Colombia. También era ese un corolario de su creencia en las bondades del mercado y del libre cambio. Altos costos de transporte eran barreras tan efectivas al comercio como el más proteccionista de los aranceles. En 1858 publicó una serie de artículos, “Camino carretero al Magdalena”, en la cual expuso las ventajas de crear sistemas más eficientes de comunicación terrestre entre Bogotá y el principal río del país. Señaló con claridad las ventajas esperadas de esta inversión: «Las vías de comunicación abren mercado para todo lo que pueda producir la tierra, fabricar la industria o acarrear el comercio. Ensanchan la producción, porque aumentan en escala indefinida el número de consumidores. Producen abundancia, y con ella la más amplia satisfacción de las necesidades. Aumentan el valor de las propiedades situadas en su vecindad, haciéndolas más productivas y de más fácil administración. Procuran colocación más rápida para capitales y permiten la baja de interés de éstos sin perjuicio de sus dueños. Contribuyen al alza de salarios, porque dan ocupación a todas clases y aumentan el pedido de trabajadores (EV, 2, 125-126).

Hasta allí, Camacho siguió la línea principal de la reflexión de Adam Smith sobre las ganancias que podrían esperarse de una ampliación de la escala de los mercados y que más tarde serían identificadas por Allyn Young (1980) como uno de los principales determinantes del crecimiento económico. Camacho añadió dos consideraciones adicionales: mejores vías facilitan la circulación de ideas y «crean fuertes intereses conservadores de la paz pública».

La serie de artículos citada es ilustrativa de la idiosincrasia intelectual de Camacho Roldán. Además de la justificación teórica citada, presenta el núcleo de una evaluación económica y social del proyecto, con base en el análisis de costo-beneficio, cuya metodología es menos sofisticada mas no sustancialmente distinta de la que hoy se usa. Pero va más allá: discute en detalle las características de siete rutas posibles, considerando no sólo la topografía de cada una de ellas sino las producciones que se dan a lo largo de su longitud y los impactos posibles sobre el volumen de carga y el desarrollo de las economías locales del camino propuesto.

No es difícil de entender el tono melancólico con el que describe su itinerario, casi tres décadas después, entre Bogotá y Honda en *Notas de Viaje*. A pesar de algunos progresos, las cosas habían cambiado poco y el problema central seguía por resolver. Esa intuición la confirmó con números durante su estancia en Cincinnati, donde comparó los fletes vigentes en los Estados Unidos de América con los que regían, para igual distancia y mercancía, entre Honda y Facatativá. La proporción era de 1 a 800 (NV, 610).

Las *Memorias de Hacienda* para 1871 y 1872 de Camacho Roldán arrojan luces sobre lo que pasó o, para ser más precisos, sobre lo que no pasó. En la primera, atacó

la idea de que el gobierno pueda actuar como empresario en esta clase de proyectos, de manera directa o por medio de empresas creadas artificialmente para tal fin. Recordó que para eso están las fuerzas del mercado. Empero, Camacho reconoció que hay circunstancias especiales cuando los costos y beneficios sociales son distintos de los privados, y donde se justifica la actividad empresarial del Estado: «Cuando se trata de acometer obras sociales, es decir, trabajos que tienen por objeto servir a los hombres considerados bajo un aspecto colectivo, y cuando esas obras constituyen empresas nuevas sometidas a los riesgos consiguientes a lo no conocido, y esos riesgos pueden ser y son con frecuencia superiores a los recursos individuales, hay conveniencia y aun justicia en hacer que la sociedad tome sobre sí, en los primeros ensayos, esos que no son riesgos sino una pérdida casi segura» (EV, 2, 299-300).

Sin embargo, para Camacho Roldán, ello sólo debe hacerse en circunstancias realmente extraordinarias. Señala que en muchos casos la necesidad de una inversión o subsidio público es apenas aparente, como lo ilustraba la concesión de auxilios a compañías de vapores que operaron en el Magdalena durante la década de 1840. Camacho afirmó que fue la eliminación del estanco al tabaco, con el consiguiente aumento de los volúmenes de carga, y no el subsidio lo que resolvió el problema.

Luego adujo argumentos de más peso. En primer lugar, para el radicalismo la prioridad absoluta del gasto público era la educación primaria. En segundo término, la Constitución de 1863 había señalado que la mayoría de las obras requeridas eran de competencia de los Estados Soberanos. La injerencia de la Nación en ellas no sólo sería inconveniente sino inconstitucional (EV, 2, 300-302).

La *Memoria de Hacienda* que presentó Camacho el año siguiente muestra un cambio de posición causado por la aprobación de la ley del 5 de junio de 1872 que regulaba las relaciones entre la Nación y los Estados en materia de proyectos de infraestructura. La ley había determinado la libre iniciativa de éstos para promover tales proyectos, pero también había reconocido que su viabilidad dependía del respaldo financiero de aquella. Camacho Roldán hizo un balance de las siempre exiguas disponibilidades del Tesoro Nacional para demostrar que ese respaldo en realidad valía poco. Pero reconoció que la única forma de acceder a financiación externa para inversiones en el sector de transportes era contar con el aval de la Nación, pues los Estados no eran reconocidos internacionalmente como sujetos de crédito.

Expresó su preocupación por la manifiesta voluntad del Congreso de que se construyeran ferrocarriles, que a criterio de Camacho eran incosteables y mucho menos eficientes que la inversión en caminos carreteables. Por otro lado, aceptó los imperativos políticos de crear nación y competitividad internacional —los productos colombianos de exportación ya no resistían el asedio de las producciones de otros países en los mercados externos— que aconsejaban emprender de inmediato un programa de inversión en este campo. Frente a esta contradicción, y teniendo en cuenta el claro mandato político del Congreso y de los Estados concluyó su informe así: «Débil como es el Gobierno federal entre nosotros, por la exigüidad de sus rentas, por la inmensidad de las distancias, por la confusión de las ideas a que ha dado origen nuestras diversas revoluciones, he comprendido que se necesitaba para penetrar en este mar proceloso, lleno de escollos y

vientos encontrados, un Gobierno más fuerte que el que existe hoy, una época más calma en las pasiones y alguna medida previa, como la amortización de la deuda exterior, que despeje el campo financiero y permita avanzar con menos oscuridad. Pero, al parecer, la suerte está echada: el país quiere la ejecución de grandes vías comerciales. (EV, 2, 331-332)

Camacho Roldán, el analista económico, vio con claridad que a pesar de una falla del mercado que impedía a los particulares proveer vías y ferrocarriles, el gobierno no contaba con los recursos para llevar esos proyectos a feliz término. Las realidades políticas del momento llevaron a Camacho Roldán, secretario de Hacienda, a lanzarse por un camino que él no recomendaba. Las consecuencias estaban a la vista cuando Camacho Roldán, ciudadano particular, viajó de Bogotá a Honda en 1887.

EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA

La vocación agropecuaria de la nación y del territorio colombianos eran evidentes para Camacho Roldán. Esa tesis se basaba en el principio de la ventaja comparativa: la producción de nuestro país debería especializarse en aquellas actividades donde se observara la mayor eficiencia relativa. Así mismo, se desprendía de la observación empírica. El grueso de la producción, lo principal de las exportaciones y la mayoría del empleo se generaban en el sector agropecuario. Así, cuando Camacho hablaba de «nuestro porvenir industrial», de ordinario se refería a la agricultura y la agroindustria.

Dentro de la serie de artículos con ese título, Camacho publicó estudios detallados sobre la situación del algodón y del café en 1864. Son notables su metodología y

contenido. Incluyen el análisis estadístico minucioso, con series largas, de la tendencia del consumo internacional, discriminado por mercados de destino; el análisis, en el caso del algodón, de la relación entre la demanda y el desenvolvimiento del sector textil; del comportamiento de la oferta en los principales países productores; de las tendencias de los precios del producto y de sus fletes; e incluso previsiones sobre el comportamiento futuro de las cotizaciones internacionales. Por supuesto, Camacho no utilizó métodos econométricos; pero, salvando esa deficiencia, la estructura de sus notas no es muy distinta de los estudios de mercado de nuestros días (EV, 1, 528-558).

Cuatro años después publicó una nota donde discutió las ventajas de la introducción de la sericultura en Colombia (recuérdese que este cultivo se promovió como gran novedad en la década de 1980), y un par de artículos en los que analizó en detalle el estado y perspectivas de la industria artesanal de sombreros de paja (EV, 1, 613-636). En 1878 pronunció el discurso de instalación de la Sociedad de Agricultores de Colombia, en el que partiendo de la evolución de los precios de los bienes agropecuarios en el mercado doméstico afirmó que había una preocupante falta de dinámica en la productividad y concluyó con una reseña de avances en prácticas culturales y agronómicas que deberían adaptarse en nuestro medio (EV, 1, 636-664). Su última obra publicada en vida, *Notas de Viaje*, está repleta de observaciones de toda índole sobre las condiciones técnicas de la agricultura en Colombia y los Estados Unidos de América.

Estas referencias, que no agotan la amplia producción intelectual de Camacho Roldán consagrada a temas agrícolas, ilustran cómo entendía los problemas del sector en forma integrada y cómo trataba con igual propiedad la estructura de los mercados interna-

cionales, la manera como evolucionaba la competitividad relativa de las naciones, los efectos microeconómicos de técnicas de producción sobre la eficiencia y los efectos de políticas macroeconómicas y sectoriales. Tienen también el propósito de ofrecer un contexto para una de sus realizaciones como secretario de Hacienda de los Estados Unidos de Colombia: la exposición nacional de 1871 sobre productos exportables de la agricultura y de los bosques.

De ordinario se considera que la política de promoción de exportaciones no tradicionales tuvo su inicio en nuestro país con la expedición del decreto 444 de 1967. Se parte del supuesto de que luego de un proceso de sustitución de industrialización impulsado por las políticas de sustitución de importaciones, se hizo evidente la necesidad de fortalecer y diversificar la base de ingresos externos de la balanza de pagos a fin de evitar que la excesiva dependencia sobre el café de la economía nacional se convirtiera en un cuello de botella para nuestro crecimiento económico. Para ese efecto, el decreto 444 no sólo estableció un nuevo sistema de paridad cambiaria, el de la devaluación “gota a gota”, sino que dispuso la creación de diversos mecanismos de subsidio a las exportaciones (el CAT, el Plan Vallejo, el crédito subsidiado) y un ente especializado en las labores de identificar la oferta exportable y propiciar su acercamiento a las oportunidades del mercado externo, Proexpo (hoy Proexport). Todo ello para contrarrestar el llamado sesgo antiexportador producido por las políticas sustitutivas de importación.

Curiosamente, la situación de la balanza de pagos a la cual hizo frente Camacho Roldán en 1871 no era muy distinta. La exportación de oro había dejado de ser suficiente para atender las necesidades de importación de Colombia. Habíamos tenido

varias bonanzas fugaces: la del tabaco, la del añil, la del algodón, para mencionar apenas algunas. Pero en cada caso, Colombia se había visto desbancada en el mercado externo por el surgimiento de otros productores más eficientes. Aun en la época del libre cambio y de la plena convertibilidad, Colombia vivía una crisis de balanza de pagos permanente.

La respuesta de Camacho Roldán no fue muy distinta de la de Lleras Restrepo. Fomento gubernamental es hacer que funcionen mejor los mercados, y los mercados con frecuencia tienen fallas por razones de información imperfecta. El Estado, entonces, debe ayudar a establecer cuáles son los productos que se producen en el país que pudieran ser apetecidos por compradores externos e interesar a los agricultores y otros empresarios en aprovechar las oportunidades de los mercados internacionales. En lenguaje moderno, se trataba de definir la oferta exportable colombiana como base de una estrategia de promoción de exportaciones.

Camacho Roldán pidió a los gobiernos de los Estados que le colaboraran en la identificación de las producciones actuales y potenciales de sus regiones para que hicieran parte de la exhibición. Explicó así las razones del proyecto: «La exhibición de frutos agrícolas exportables, si el país toma en serio esta investigación, no puede ser menos, con el transcurso del tiempo, que fecunda en resultados. Mostrar en dónde se encuentra la riqueza, es crear uno de los más grandes estímulos para recogerla; exhibir en dónde se produce con baratura, es llamar hacia ese lugar los capitales; anunciar dónde es remunerador el trabajo, es atraer hacia esa localidad los hombres industriuosos» (EV, 2, 375).

Camacho Roldán se opuso de manera sistemática al uso de otro instrumento de

intervención sectorial, los aranceles proteccionistas. Sin embargo, su posición sobre este particular no debe entenderse exclusivamente desde la ortodoxia del libre cambio. En sus escritos, se vislumbra la conciencia de que la industria manufacturera para prosperar requiere el previo desarrollo de un sector agrícola fuerte orientado a la exportación. La revolución industrial en Gran Bretaña había sido precedida por una revolución agraria, aunque los historiadores económicos apenas comenzaban a reconocer el hecho en la época de Camacho Roldán. En el siglo xx, trabajos como el de W. Arthur Lewis (1958) sobre la teoría del desarrollo económico vendrían a confirmar su intuición.

CONCLUSIÓN: LAS RAZONES DEL FRACASO DEL PROYECTO ECONÓMICO RADICAL

Aunque en este ensayo no se ha presentado más que un esbozo de un cuerpo de pensamiento económico amplio y profundo, es suficiente para establecer que Camacho Roldán consideró los principales elementos que hoy se estiman determinantes para el desarrollo de las naciones, y lo hizo de manera coherente y sustentada en principios de teoría económica que mantienen su validez. Su agenda de economía política era moderna. En palabras de Jesús Antonio Bejarano, «supo captar, bajo el espíritu de hombre práctico del que carecieron (o al menos no supieron reflejar) la mayoría de los hombres de su época, las necesidades propias del progreso material» (1976, 13).

¿Cuáles fueron las razones que impidieron que se hiciera realidad la visión de la nacionalidad colombiana que con tanta elocuencia propusieron Camacho Roldán y sus copartidarios radicales? A partir de

sus escritos se puede delinear una explicación.

En primer lugar, las guerras civiles de nuestro siglo xix. Camacho sugirió que esos conflictos podrían entenderse como una suerte de inversión en la construcción de buenas instituciones políticas que a futuro serían una excelente base para el progreso económico. Pero el argumento suponía que los conflictos tendrían un punto final, lo que no ocurrió en vida de Camacho Roldán. En otro aparte de su obra, analizó así las implicaciones económicas directas e indirectas de las guerras: «Faltan entre nosotros tres elementos poderosos del progreso material que no los puede dar el Gobierno y que son obra del tiempo y de la paz. La seguridad para las propiedades, que no consiste sólo en la ausencia de los ladrones, sino principalmente en confianza en la paz y el orden público, indispensable para formar cálculos industriales sobre el porvenir; espíritu de empresa, que puede decirse que es una de las manifestaciones de la seguridad; y costumbres de asociación industrial. Mientras no reunamos estas tres condiciones debe temerse que [...] grandes obras sean prematuras y que acometerlas conduzca a tristes desengaños» (EV, 2, 298).

Desde una perspectiva económica, las guerras eran un como agujero negro: agotaban los recursos del fisco, llevaban al endeudamiento público irresponsable, destruían a su paso las endeblas bases de la actividad económica e imposibilitaban la confianza. La propuesta de Camacho de incorporar el derecho de gentes al ordenamiento jurídico interno, que se materializó en el artículo 91 de la Constitución de Rionegro, también puede entenderse en términos económicos. Entre los principios del derecho de gentes se cuentan la inmunidad de las personas neutrales y la prohibición de incendiar o saquear propiedades. De haberse aplicado estos preceptos, los

efectos dañinos de las guerras internas no hubieran desaparecido, pero sí moderado.

El segundo problema, muy vinculado al anterior, era la debilidad del gobierno y de sus finanzas. Muchos de los proyectos de la agenda radical para la construcción de la nacionalidad colombiana —piénsese en la educación primaria gratuita, el fomento de la inmigración, la mejora de los medios de comunicación— requerían de recursos que no estaban dentro de las posibilidades del erario público. Camacho como hacendista hizo propuestas que se adelantaron a su tiempo. En 1850, siendo director de rentas de la Nación, propuso el establecimiento del impuesto directo a la renta con tarifas progresivas. El país tuvo que esperar hasta el siglo xx para que esa idea se hiciera realidad. En su obra, son frecuentes las críticas a la ineficiencia del gasto público.

Pero en últimas, las dificultades fiscales reflejaban la estrechez de la base gravable de la época. Si la economía no crecía por la pésima situación de orden público era imposible esperar una consolidación de las finanzas del Estado.

Camacho Roldán fue hombre de ciencia y hombre de principios. Aunque no se le podría considerar científico, en el sentido que hoy damos a la palabra, su obra muestra una inmensa cultura que le permitió manejar con propiedad temas que hoy serían objeto de estudio de abogados, ingenieros agrónomos, ingenieros civiles, sociólogos y economistas. Camacho se había formado en el derecho; las demás carreras no existían en la Colombia de su tiempo.

Fue hombre de principios. Su adhesión vitalicia a la doctrina económica del libre cambio fue apenas una faceta de su apego a la libertad como valor fundamental. Prueba de ello es la aplicación del mismo criterio en sus escritos sobre el divorcio, la eliminación de la cárcel para los deudores y la abolición de la pena de muerte.

Al evocar su memoria, no sólo se honra a un gran hombre de estado y patriota colombiano. Hacemos nuestros su compromiso con el avance del conocimiento como medio para el progreso moral y material y su convicción de que el orden político y social debe construirse sobre el principio de la libertad.

MAURICIO PÉREZ SALAZAR

Decano, Facultad de Economía
Universidad Externado de Colombia

Este ensayo inicialmente se presentó como ponencia en el acto académico de conmemoración del centenario del fallecimiento de Santiago Pérez y Salvador Camacho Roldán, que tuvo lugar en el Externado el 31 de agosto de 2000. El autor agradece los comentarios de Fernando Hinestrosa, Jaime Jaramillo Uribe, Lucía Montoya, Gonzalo Cataño y Laura Palacio Arciniegas.

BIBLIOGRAFÍA

Obras de Salvador Camacho Roldán

Escritos varios, 3 tomos. Bogotá: Librería Colombiana, 1892-1895. Citado como *EV*.

Notas de Viaje, 4ª ed. Bogotá: Librería Colombiana, 1898. Citado como *NV*.

Memorias. Bogotá: Librería Colombiana, 1923.

Otras referencias

BEJARANO, JESÚS ANTONIO. “La generación del medio siglo en busca del espíritu burgués”, En: *Escritos sobre economía y política de Salvador Camacho Roldán*. Bogotá: Colcultura, 1976.

BHAGWATI, JAGDISH. *Economía proteccionista*. México: Gernika, 1990.

LEWIS, W. ARTHUR. *Teoría del desarrollo económico*. México: FCE, 1958.

PORTER, MICHAEL. *La ventaja competitiva de las naciones*. Barcelona: Plaza y Janés, 1991.

THUROW, LESTER. *La guerra del siglo XXI*. Buenos Aires: Javier Vergara, 1992.

YOUNG, ALLYN. “Rendimientos crecientes y progreso económico”. *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. 12, N° 2 (1980).